COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.9.2022
SWD(2022) 290 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo al Instrumento de Emergencia del Mercado Único

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

que modifica los Reglamentos (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426, (UE) 2019/1009 y (UE) n.º 305/2011 por lo que respecta a los procedimientos de emergencia para la evaluación de la conformidad, la adopción de especificaciones comunes y la vigilancia del mercado debido a una emergencia del mercado único

y DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

que modifica las Directivas 2000/14/CE, 2006/42/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE y 2014/68/UE por lo que respecta a los procedimientos de emergencia para la evaluación de la conformidad, la adopción de especificaciones comunes y la vigilancia del mercado debido a una emergencia del mercado único

{COM(2022) 459 final} - {SEC(2022) 323 final} - {SWD(2022) 288 final} - {SWD(2022) 289 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto del Instrumento de Emergencia del Mercado Único

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

Las crisis recientes, como la pandemia de COVID-19 o la invasión de Ucrania por parte de Rusia, han demostrado lo frágil que puede ser el mercado único en caso de perturbaciones imprevistas y, al mismo tiempo, hasta qué punto la economía europea y todas sus partes interesadas dependen de un mercado único que funcione correctamente. El impacto de una crisis en el mercado único puede ser doble. Por una parte, una crisis puede provocar la aparición de obstáculos a la libre circulación dentro del mercado único, perturbando así su funcionamiento normal. Por otra parte, una crisis puede amplificar la escasez de bienes y servicios pertinentes para la crisis si el mercado único está fragmentado y no funciona correctamente. Como consecuencia de ello, las cadenas de suministro pueden interrumpirse bruscamente, y las empresas pueden enfrentarse a dificultades para obtener, suministrar o vender bienes y servicios. El acceso de los consumidores a productos y servicios clave se ve perturbado. La falta de información y de claridad jurídica agrava aún más el impacto de estas perturbaciones. Además de los riesgos sociales directos provocados por la crisis, los ciudadanos, y en particular los grupos vulnerables, se enfrentan a importantes repercusiones económicas negativas.

La evaluación de impacto analizará dos problemas independientes pero relacionados entre sí:

1. los obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios y personas en tiempos de crisis;
2. la escasez de bienes y servicios pertinentes para la crisis.

¿Qué se pretende conseguir?

El objetivo de esta iniciativa no es ofrecer soluciones para superar una crisis futura en su conjunto, sino posibilitar una respuesta rápida y ágil a las repercusiones de una crisis en el mercado único, en particular en relación con los obstáculos a la libre circulación y la escasez de bienes y servicios pertinentes para la crisis. El objetivo general del Instrumento de Emergencia del Mercado Único es mejorar la vigilancia del mercado único y su respuesta a las crisis, así como su buen funcionamiento en tiempos de crisis. Para ello, el Instrumento dotará a la UE de un conjunto de herramientas bien calibradas relacionadas con la crisis que permitan una respuesta rápida y eficaz a cualquier crisis futura que amenace con obstaculizar el funcionamiento del mercado único. Este Instrumento complementará otros mecanismos existentes de la UE, en particular mediante una mejor coordinación, transparencia y rapidez. Esta iniciativa persigue dos objetivos específicos:

1. Reducir al mínimo los obstáculos a la libre circulación de mercancías, servicios y personas en tiempos de crisis: el objetivo es proporcionar un conjunto de soluciones consistentes en medidas de vigilancia, coordinación y transparencia que garanticen unas respuestas más alineadas y específicas de los Estados miembros y proporcionen la transparencia necesaria por lo que respecta a los obstáculos a la libre circulación.

2. Abordar la escasez y garantizar la disponibilidad de bienes y servicios pertinentes para la crisis: el objetivo es facilitar soluciones ágiles y prácticas a los problemas de suministro en tiempos de crisis y proporcionar mecanismos de vigilancia, coordinación y transparencia adecuados para una respuesta política específica, permitiendo el intercambio de información y una estrecha colaboración con la industria y las partes interesadas para detectar los cuellos de botella de la cadena de suministro pertinente para la crisis y las necesidades de capacidad, así como para adoptar nuevas medidas cuando sea necesario.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?

Las actividades económicas en todo el mercado único están profundamente integradas. El objetivo de garantizar el funcionamiento fluido y sin perturbaciones del mercado único no puede alcanzarse mediante medidas nacionales unilaterales. El valor añadido de la UE de este instrumento sería la capacidad conjunta de la Comisión y los Estados miembros para disponer de una forma rápida y estructurada de comunicación, coordinación e intercambio de información cuando el mercado único se vea sometido a presión, y para poder adoptar las medidas necesarias de una manera transparente, reforzando o acelerando los mecanismos existentes, así como agregando nuevos instrumentos de emergencia excepcionales y específicos.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe una opción preferida o no la hay? En caso negativo, ¿por qué no?

Las opciones establecen un órgano de gobernanza y un marco para la planificación de contingencia, y para los

modos de vigilancia y de emergencia. Tanto el modo de vigilancia del mercado único como el modo de emergencia del mercado único se activarían con arreglo a criterios y mecanismos de activación específicos. Algunas medidas del conjunto de instrumentos requerirían una activación adicional.

Sobre la base del análisis de los factores generadores de problemas y las lagunas en la legislación sectorial pertinente, se definieron ocho bloques de medidas agrupando las medidas en subconjuntos que se aplican en diferentes momentos (en todo momento, en el modo de vigilancia y en el modo de emergencia). Para cada bloque, se analizaron tres enfoques de actuación que van desde medidas no legislativas, pasando por un enfoque híbrido, hasta un marco legislativo más completo. Sobre la base de este análisis, se mantuvieron algunos o todos los enfoques para cada bloque y se combinaron en tres opciones de actuación realistas que reflejan diferentes niveles de ambición política y apoyo de las partes interesadas.

<table>
<tr><th>Modo</th><th>Bloques</th><th>Opción de actuación 1
TRANSPARENCIA</th><th>Opción de actuación 2
COOPERACIÓN</th><th>Opción de actuación 3
SOLIDARIDAD</th></tr>
<tr><td>En todo momento</td><td>1. Gobernanza, coordinación y cooperación</td><td colspan="3">Enfoque 2
Grupo consultivo formal como foro a nivel técnico y obligación de los Estados miembros de compartir información dentro del grupo en previsión y durante una crisis</td></tr>
<tr><td>En todo momento</td><td>2. Planificación de contingencia en caso de crisis</td><td>Enfoque 2
Recomendación a los Estados miembros para la evaluación de riesgos, la formación, los simulacros y el compendio de medidas de respuesta a las crisis</td><td colspan="2">Enfoque 3
— Recomendación a los Estados miembros para la evaluación de riesgos y el compendio de medidas de respuesta a las crisis; y
— obligación de la Comisión de evaluar los riesgos a escala de la Unión;
— obligación de los Estados miembros de formar periódicamente a su personal de gestión de crisis pertinente</td></tr>
<tr><td>Vigilancia</td><td>3. Vigilancia del mercado único</td><td colspan="2">Enfoque 2
— Recomendación a los Estados miembros sobre la recogida de información relativa a las cadenas de suministro estratégicas identificadas;

— recomendaciones a los Estados miembros para la creación de reservas estratégicas de bienes de importancia estratégica</td><td>Enfoque 3
— Obligación de los Estados miembros de recoger información relativa a las cadenas de suministro estratégicas identificadas;
— obligación de la Comisión de elaborar y actualizar periódicamente la lista de objetivos para las reservas estratégicas;
— obligaciones de los Estados miembros[1] de crear reservas estratégicas para determinados bienes de importancia estratégica si las reservas estratégicas de los Estados miembros caen muy por debajo de los objetivos</td></tr>
<tr><td>Emergencia</td><td>4. Principios clave y medidas de apoyo para</td><td colspan="3">Enfoque 2
Reforzar los principios fundamentales de la libre circulación de bienes y servicios pertinentes para la crisis mediante normas vinculantes, cuando</td></tr>
</table>

[1] Sujeto a factores de activación adicionales.

	facilitar la libre circulación durante una emergencia	proceda, para una gestión eficaz de las crisis		
Emergencia	5. Transparencia y asistencia administrativa durante la emergencia	*Enfoque 3* Un mecanismo vinculante de notificación completa «por la vía rápida», una revisión por pares rápida y la posibilidad de declarar incompatibles con el Derecho de la UE las medidas notificadas; puntos de contacto y plataforma electrónica		
Emergencia	6. Acelerar la introducción en el mercado de productos pertinentes para la crisis durante una emergencia	*Enfoque 2* Modificaciones específicas de la legislación de armonización vigente en materia de mercado único: introducción más rápida en el mercado de productos pertinentes para la crisis; la Comisión puede adoptar especificaciones técnicas; prioridad por parte de los Estados miembros a la vigilancia del mercado para los productos pertinentes para la crisis		
Emergencia	7. Contratación pública durante una emergencia	*Enfoque 2* Nueva disposición sobre contratación pública conjunta / adquisición común por parte de la Comisión para algunos o todos los Estados miembros		
Emergencia	8. Medidas que afectan a las cadenas de suministro pertinentes para la crisis durante el modo de emergencia	*Enfoque 1* Orientaciones sobre cómo aumentar la capacidad de producción; aceleración de los procedimientos de concesión de permisos; aceptación y priorización de pedidos de bienes pertinentes para la crisis. Recomendaciones a las empresas para que compartan información pertinente para la crisis	*Enfoque 2* Recomendaciones a los Estados miembros para la distribución de productos almacenados; aceleración de los procedimientos de concesión de permisos; motivación de los operadores económicos para aceptar y priorizar los pedidos. Habilitación de los Estados miembros[2] para obligar a los operadores económicos a aumentar su capacidad de producción y para enviar solicitudes de información vinculantes a los operadores económicos.	*Enfoque 3* Obligaciones de los Estados miembros[3] de distribuir los productos previamente almacenados; acelerar los procedimientos de concesión de permisos. Obligaciones de las empresas de aceptar y priorizar los pedidos; aumentar la capacidad de producción y proporcionar información pertinente para la crisis

La evaluación de impacto no presenta una opción preferida.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Las partes interesadas coinciden en gran medida en la necesidad de garantizar la libre circulación, así como una mayor transparencia y coordinación en tiempos de crisis. La mayoría de las experiencias descritas por las partes interesadas se refieren a la crisis de la COVID-19. A la hora de garantizar la disponibilidad de bienes pertinentes para la crisis, los Estados miembros han expresado su apoyo a medidas como la coordinación de la contratación pública, la evaluación rápida de la conformidad y la mejora de la vigilancia del mercado. Varios Estados miembros han expresado su preocupación por la inclusión de medidas para garantizar la preparación general frente a las crisis y abordar las dificultades en las cadenas de suministro. Algunas partes interesadas del sector empresarial han expresado su

[2] Sujeto a factores de activación adicionales.

[3] Sujeto a factores de activación adicionales.

apoyo a una definición más clara de lo que supone una «emergencia», a una mayor coordinación y transparencia, a las medidas para garantizar la libre circulación de trabajadores, a las notificaciones «por vía rápida» de medidas nacionales, a los procedimientos «por la vía rápida» para el desarrollo y la publicación de normas armonizadas, a los puntos únicos de información nacionales y de la UE y a las simulaciones de emergencia para los expertos. Sin embargo, algunos también expresaron su preocupación por las medidas obligatorias dirigidas a los operadores económicos.

C. Repercusiones de las opciones

¿Cuáles son los beneficios de las opciones (si las hay, de lo contrario de las principales)?

Se espera que la **opción 1** aporte beneficios económicos a las empresas, en particular durante una emergencia, debido a una mejor respuesta a las crisis a escala de la UE que dé lugar a menos obstáculos a la libre circulación y a una mayor disponibilidad de productos pertinentes para la crisis. Las medidas que facilitan la libre circulación tendrán un impacto positivo significativo en los trabajadores, ya que conducirán a asegurar el empleo al garantizar un comercio transfronterizo más intenso y menos interrupciones en la actividad económica durante las crisis. Los trabajadores transfronterizos y las regiones ultraperiféricas se beneficiarán especialmente de esta opción. Las medidas para garantizar una mayor disponibilidad de productos pertinentes para la crisis darán lugar a beneficios sociales directos, ya que mejorarán la respuesta específica de la UE a las crisis, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en tiempos de crisis. Sin embargo, debido al carácter voluntario de las medidas de los bloques 2, 3 y 8 con arreglo a esta opción, la capacidad de garantizar la disponibilidad de tales productos pertinentes para la crisis sería muy limitada.

La **opción 2** aportará beneficios adicionales en comparación con la opción 1, gracias a una mejor respuesta a las crisis a escala de la UE. En particular, las medidas vinculantes del bloque 8 aportarían beneficios sociales adicionales. La capacidad de los Estados miembros para exigir a los operadores económicos información pertinente para la crisis y para aumentar la producción de productos pertinentes para la crisis podría hacer frente a la demanda de tales productos durante la crisis en cuestión y, por tanto, dar lugar a una respuesta global de la UE a la crisis sustancialmente mejor, lo que daría lugar a un impacto social directo en términos de mejora de las condiciones de vida y de la calidad de vida.

Se espera que la **opción 3** aporte beneficios económicos aún mayores a las empresas, en particular durante una emergencia, en comparación con la opción 2. Estos beneficios podrían aprovecharse gracias a la disponibilidad de medidas más estrictas que permitan seguir mejorando la respuesta a las crisis a escala de la UE, lo que daría lugar a una disponibilidad significativamente mayor de los productos pertinentes para la crisis y a la reducción de los obstáculos a la libre circulación. Además, disponer de un instrumento armonizado a escala de la UE evita que los Estados miembros puedan introducir medidas nacionales individuales que fragmenten el mercado único. También se espera que aporte mayores beneficios sociales. Todas las medidas que afectan a las cadenas de suministro pertinentes para la crisis durante una emergencia (bloque 8) servirían como medidas excepcionales que, no obstante, podrían ser decisivas para garantizar la disponibilidad de productos pertinentes para la crisis en caso de necesidad urgente en una crisis. Esto, a su vez, permite una respuesta global de la UE significativamente mejor a las crisis, lo que da lugar a un impacto social directo aún mayor en términos de mejora de las condiciones de vida y de la calidad de vida y, en función de la crisis, incluso de salvar vidas de los ciudadanos.

¿Cuáles son los costes de las opciones (si las hay, de lo contrario de las principales)?

La **opción 1** no conlleva costes para las empresas, ya que todas las medidas que podrían tener un impacto negativo en términos de costes son voluntarias. Existen algunos costes directos para la Comisión y los Estados miembros, como los costes administrativos relacionados con la organización y la participación en las reuniones del grupo consultivo, así como costes de cumplimiento relacionados con las medidas de los bloques 4 y 5 durante una emergencia, como es el cumplimiento relacionado con los principios clave y las notificaciones.

La **opción 2** podría implicar algunos costes para las empresas vinculados a las medidas aplicables durante el modo de emergencia en comparación con la opción 1. Estos costes son costes de cumplimiento de las solicitudes de información y costes de oportunidad vinculados a la obligación de aumentar o reorientar la producción. Además de los costes de la opción 1, los Estados miembros tendrían costes derivados de formación y simulaciones, así como costes vinculados a las medidas del bloque 8, como las solicitudes de información y el aumento de la producción. Habrá también costes

adicionales para la Comisión, en particular, vinculados a las medidas del bloque 2, como la evaluación de riesgos y la formación y los simulacros.
En cuanto a la **opción 3** para las empresas, además de los costes de la opción 2, podrían existir costes de oportunidad vinculados a medidas en el modo de emergencia, como los pedidos calificados como prioritarios. En el caso de los Estados miembros, en comparación con la opción 2, podría haber costes adicionales relacionados con medidas en el modo de vigilancia, como la creación de reservas estratégicas (bloque 3) y medidas en el modo de emergencia, como la distribución de reservas estratégicas y la aceleración de la concesión de permisos (bloque 8). En general, la ausencia de normas armonizadas y de cooperación conduciría a una fragmentación del mercado único, lo que se traduciría en costes para las empresas.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y en la competitividad?

La iniciativa se considera pertinente para las **pymes**. Como todas las empresas, las pymes se beneficiarán de una mejor respuesta general a las crisis a escala de la UE debido a la reducción de los obstáculos a la libre circulación y a una mayor disponibilidad de productos pertinentes para la crisis. En general, no se esperan costes para las pymes en el marco de la opción 1. Las pymes podrían verse especialmente afectadas por las solicitudes de información obligatorias en el marco de las opciones 2 y 3. Las pymes podrían beneficiarse especialmente de la obligación de aumentar la producción con el apoyo financiero adecuado en el marco de las opciones 2 y 3. Las pymes podrían beneficiarse aún más de las medidas para acelerar la concesión de permisos y de los pedidos calificados como prioritarios en el marco de la opción 3.
En virtud de la opción 1, habría una mayor transparencia y seguridad jurídica, así como unos costes más bajos para las empresas de la UE debido a la agilización de la libre circulación y a las medidas para garantizar la transparencia, lo que en consecuencia mejoraría la **competitividad**. Se espera que el impacto adicional de la opción 2 en comparación con la opción 1 sea reducido, ya que las medidas directas solo afectarán a un número muy limitado de empresas. La opción 3 podría tener un efecto positivo significativo sobre la competitividad en comparación con la opción 2, ya que tendría un efecto importante en las empresas afectadas y garantizaría una mejor respuesta global a la crisis.

¿Habrá impactos significativos en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Los Estados miembros incurrirán en costes recurrentes relacionados con las reuniones del grupo consultivo y costes específicos durante los modos de vigilancia y de emergencia vinculados a medidas específicas que se activen en dichos modos.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

No se han hallado otras repercusiones significativas.

¿Proporcionalidad?

Las acciones propuestas responden a los objetivos de la iniciativa y no van más allá de lo necesario para garantizar la resiliencia y el funcionamiento del mercado único en tiempos de crisis. Las partes interesadas y los Estados miembros han expresado dudas sobre si, en particular, las medidas que afectan a las cadenas de suministro pertinentes para la crisis durante una emergencia en virtud de la opción 3 cumplen el principio de proporcionalidad.

D. Seguimiento

La Comisión llevará a cabo una evaluación de la eficacia, la eficiencia, la coherencia, la pertinencia y el valor añadido de la UE de esta iniciativa legislativa y presentará un informe acerca de las principales conclusiones al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones cinco años después de la fecha de aplicación de los actos legislativos. La Comisión podrá proponer, sobre la base del informe de evaluación, formas de mejorar el Instrumento de Emergencia del Mercado Único.